

Iseli Daniel & Steger Simon

Erfordernisse an Professionalität zur Führung effektiver Sozialdienste.

Das Forschungs- und Entwicklungsprojekt «Nachhaltige Ablösungen in der Sozialhilfe».

1 Einleitung

Als letztes Netz im sozialen Sicherungssystem der Schweiz garantiert die Sozialhilfe die Existenz von Personen, die von Armut betroffen sind. Armut ist ein dynamisches Phänomen: Die Mehrheit der Personen und Familien werden nach einer gewissen Zeit der Unterstützung von der Sozialhilfe abgelöst. Rund ein Drittel ist jedoch zu einem späteren Zeitpunkt erneut auf Hilfe angewiesen (Bundesamt für Statistik, 2014). Für die Wiederanmeldung beim Sozialdienst sind Gründe auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene und auf der Ebene der individuellen Biografien bekannt (Haller, Jäggi & Beiser, 2014; Salzgeber, Fritschi & Graf, 2010). Welchen Einfluss die Sozialdienste auf die Armutsdynamik haben, ist hingegen eine wenig untersuchte Frage (Buhr, 2002).

Die Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit, hat in einem von der Gebert Rütli Stiftung finanzierten Forschungs- und Entwicklungsprojekt (BREF – Soziale Innovationen) bei dieser Lücke angesetzt (Michel et al., im Erscheinen).¹ Im Zentrum des von 2016 bis 2018 dauernden Projekts steht die Frage, welchen Einfluss Sozialdienste in der Gestaltung der Sozialhilfe für die nachhaltige Ablösung von unterstützten Personen haben. Im ersten Teil des Projekts wurden Einflussfaktoren für eine nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe empirisch untersucht. Im zweiten Teil des Projekts werden die Erkenntnisse in die Praxis der Sozialdienste umgesetzt. Das Ziel ist es, dass Hilfsprozesse von Sozialdiensten zukünftig wirkungsorientierter gestaltet werden.

Als theoretischer Hintergrund dient das Organisationsverständnis eines öffentlich-rechtlichen Sozialdienstes als Teil der wirkungsorientierten Verwaltung. Der Sozialdienst besteht aus Führungs-, Kern- und Unterstützungsprozess und steht in dynamischem Austausch mit dem Umfeld und mit zentralen Akteursgruppen (vgl. Rüegg-Stürm & Grand, 2017).

Im vorliegenden Artikel werden ausgehend von den empirischen Ergebnissen des Projekts die Führungsaufgaben der Sozialdienstleitenden beleuchtet. Die Führungspersonen werden als wichtige Akteure betrachtet, da sie massgeblich entscheiden, wie die Erkenntnisse aus dem Projekt im Kernprozess der Sozialhilfe umgesetzt werden. Dabei kommt ein Führungsverständnis zum Tragen, das zwischen betriebswirtschaftlichen Management und Führung sowie zwischen externer und interner Perspektive unterscheidet und einen Ausgleich zwischen den Bereichen sucht. Der Inhalt basiert auf der Präsentation des Workshops «Erfordernisse an Professionalität zur Führung effektiver Sozialdienste» im Rahmen des 6. Internationalen INAS-Fachkongress 2018 in Dresden.²

¹ <https://www.grstiftung.ch/de/media/portfolio.html>

² http://www.inas-ev.eu/s/sofi_INAS_Kongress_2018_final_2.pdf

2 Studie “Nachhaltige Ablösung aus der Sozialhilfe”

2.1 Ausgangslage der Sozialdienste

Die Sozialdienste im Kanton Bern nehmen in der Sozialhilfe folgende Aufgaben wahr: Sie richten die wirtschaftliche Sozialhilfe an Personen in einer rechtlich anerkannten finanziellen Notlage aus.³ Dazu gehören die individuelle Anspruchsklärung sowie die Bemessung und die Ausrichtung der materiellen Hilfe. Sie gewährleisten die persönliche Hilfe für die Sozialhilfebeziehenden. Diese umfasst die persönliche Sozialberatung, die Koordination verschiedener Unterstützungsleistungen bei Mehrfachproblematik sowie die Erschliessung externer Ressourcen (Müller de Menezes, 2012). Sie sind gesetzlich verpflichtet, auch freiwillige, präventive Sozialberatung für alle Hilfesuchenden anzubieten. Sozialdienste nehmen zusätzlich oft weitere Aufgaben wahr wie Abklärungen und Mandatsführungen im Kindes- und Erwachsenenschutzbereich. Die Leistungen der Sozialdienste werden von qualifizierten Sozialarbeitenden erbracht. Diese sind verantwortlich für die Fallführung, sie werden dabei unterstützt von Sachbearbeitenden und in grösseren Sozialdiensten teilweise von weiteren Fachleuten wie Sozialversicherungsexperten oder Juristinnen. Sozialarbeitende in öffentlichen Sozialdiensten des Kantons Bern führen im Vollzeitpensum durchschnittlich 80 bis 100 Falldossiers pro Kalenderjahr.

Für die Studie wurden Sozialdienste angefragt, die im Quervergleich besonders hohe, bzw. tiefe Wiederanmeldequoten von Sozialhilfebeziehenden aufweisen. Das Forschungs- und Entwicklungsvorhaben setzte die Bereitschaft der Sozialdienste voraus, über den Zeitraum von zwei Jahren mit der Fachhochschule verpflichtend zusammen zu arbeiten. Sie beteiligen sich mit einem erheblichen Aufwand bei der Datenerhebung, wirken bei der Auswertung und Diskussion der Ergebnisse mit und sind bereit, ausgewählte Erkenntnisse in ihrem Betrieb umzusetzen. Dazu mussten in erster Linie die Führungskräfte, aber auch die Sozialarbeitenden und Sachbearbeitenden gewonnen werden. Nach einem längeren Auswahlprozess konnten sechs Sozialdienste für die Mitarbeit gewonnen werden.

Von diesen sechs Diensten werden in diesem Artikel vier exemplarisch beleuchtet, da die Ergebnisse bezüglich Führungserfordernisse sich mit den beiden anderen, im Artikel nicht näher beschriebenen Sozialdiensten weitgehend überschneiden. Diese vier Sozialdienste weisen 2015 folgende strukturellen Merkmale auf:

³ <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1213>

Tabelle 1:
Sozialdienste 2015

	Gemeindetyp*	Anzahl Sozialhilfefälle gerundet	Anzahl Vollzeitstellen Sozialarbeit gerundet
Sozialdienst A	städtisch	3500	40
Sozialdienst B	periurban	500	7
Sozialdienst C	städtisch	400	5
Sozialdienst D	periurban	400	4

*in Anlehnung an BFS-Gemeindetypologie (Bundesamt für Statistik, 2017)

Die Ausgangslage in den vier Sozialdiensten wird von den Führungsverantwortlichen wie folgt charakterisiert:

- Sozialdienst A befindet sich nach politischem Umbruch und seit dem Leitungswechsel vor ein paar Jahren in einer Phase der Reorganisation. Neben diesen strukturellen Fragen war und ist es eine grosse Herausforderung, den Alltagsbetrieb zu gewährleisten.
- Sozialdienst B wurde nach einem einschneidenden Konzeptwechsel eine neue Leitung eingesetzt. Dieser ist es gelungen, in den letzten Jahren ein neues Qualitätsverständnis zu entwickeln. Der Sozialdienst versteht sich als lernende Organisation und setzt neue fachliche Konzepte wie dasjenige der Sozialraumorientierung um.
- Sozialdienst C mit einer städtisch geprägten Kerngemeinde in einem ländlichen Umfeld bewegt sich zwischen den Polen «soziale Kontrolle» und «Anonymität». Die Gestaltungsräume für die ebenfalls neue Leitung haben abgenommen. Im Zentrum stehen Fragen der Prozessgestaltung und -optimierung.
- Sozialdienst D in einer ländlichen Region mit wenig Verständnis der Bevölkerung für die Sozialhilfe hat viel in einheitliche Prozesse und Regelungen investiert. Der neuen Leitung ist es gelungen, in ihren ersten Jahren das Vertrauen der Gemeindebehörden zu erarbeiten.

2.2 Forschungsdesign

In einem Mixed-Methods-Design wurden qualitative und quantitative Methoden der Sozialforschung verbunden, um ein besseres Verständnis zu gewinnen, welche Einfluss Sozialdienste in der Gestaltung der Sozialhilfe für eine nachhaltige Ablösung von Hilfebeziehenden haben. Das qualitative Verfahren zielte darauf ab, den Sozialdienst in seiner Komplexität und aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten, während das quantitative Verfahren hypothesengeleitet Zusammenhänge zwischen Variablen untersuchte. Dazu wurden Sozialdienst-Leitende, Sozialarbeitende sowie Sozialhilfebeziehende aus sechs Sozialdiensten im Kanton Bern befragt und dokumentengestützte Analysen (Dossieranalysen) durchgeführt.

Die qualitative Befragung umfasste die Befragung der drei Akteursgruppen Sozialdienst-Leitende der sechs im Forschungsprojekt beteiligten Sozialdienste (Leitfaden-Interviews, 12 Personen), jeweils eine Gruppe von sechs bis sieben Sozialarbeitenden in den jeweiligen Sozialdiensten (Fokusgruppengespräche, 37 Personen) und Sozialhilfebeziehende, aufgeteilt in je zwei Fokusgruppen nachhaltig und nicht nachhaltig abgelöst (Fokusgruppengespräche, 33 Personen). Diese wurden mit Hilfe des inhaltsanalytischen Verfahrens nach Mayring (2015) ausgewertet.

Die quantitative Datenerhebung mittels dokumentengestützter Analyse wurde anhand eines Erhebungsrasters durchgeführt. Hierzu wurden 200 Dossiers, je 100 Dossiers nachhaltig und nicht-nachhaltig, analysiert. Die erhobenen quantitativen Daten wurden anschliessend mit einer multinomial-logistischen Regressionsanalyse ausgewertet (vgl. Backhaus, Erichson, Plinke & Weiber, 2016).

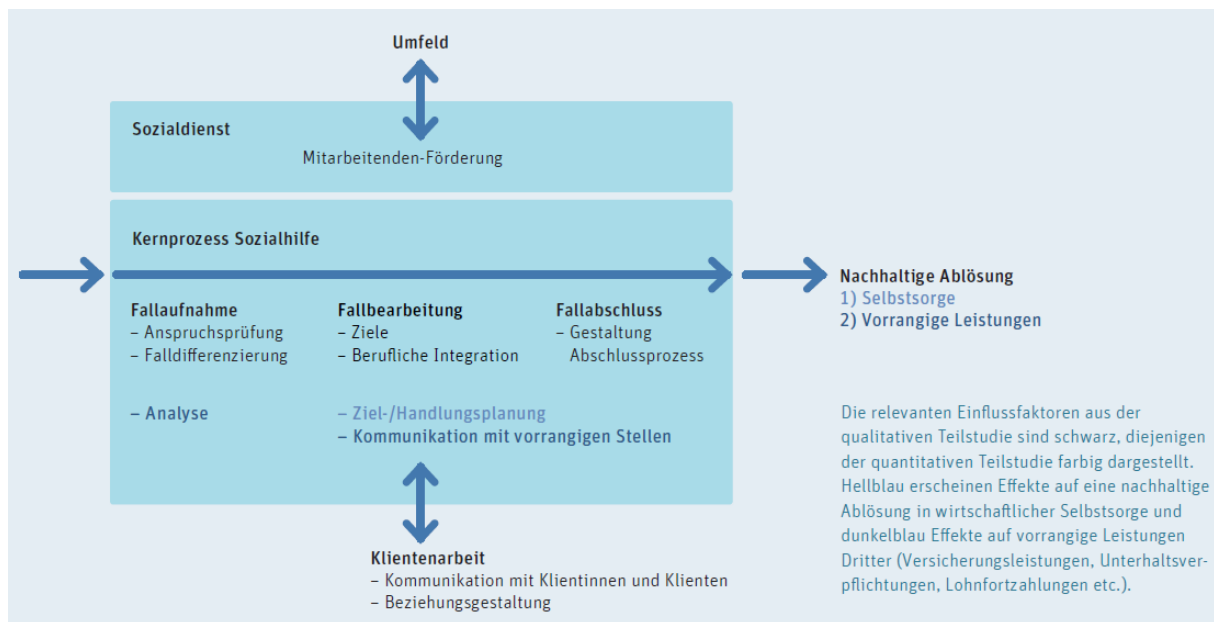
Als nachhaltig abgelöst galten in der Studie Personen, die aus einem Grund die Sozialhilfe verlassen, welcher gute Chancen für längerfristige Ablösung aufweist. Sie nehmen beispielsweise eine Erwerbsarbeit auf oder erhalten eine Leistung einer Sozialversicherung. Es sind Personen, welche nach der letzten ordentlichen Auszahlung mindestens 18 Monate keinen erneuten Bezug in der Sozialhilfe aufweisen. Als nicht nachhaltig werden Fälle mit denselben Ablösegründen definiert, welche nach der letzten bezogenen Leistung innerhalb von 18 Monaten wieder zum Sozialdienst zurückkehrten. Sowohl Ablösungen in die Selbstsorge wie auch in vorrangige Leistungen sind Teil der Untersuchung.

2.3 Ergebnisse

Die Datenauswertung ergab, dass sich zehn⁴ organisational beeinflussbare Einflussfaktoren begünstigend auf die nachhaltige Ablösung von Sozialhilfebeziehenden auswirken, wie in nachfolgender Abbildung zu sehen ist.

Abbildung 1:

Einflussfaktoren der Sozialdienste auf die nachhaltige Ablösung von Sozialhilfebeziehenden



Quelle: eigene Darstellung

Nachfolgend werden die einzelnen Einflussfaktoren für eine nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe anhand der Analyseebenen Sozialdienst (anschliessend: Führung des Sozialdienstes), Kernprozess (Fallaufnahme, -bearbeitung und -abschluss) und Klientenarbeit zusammenfassend erläutert.

2.3.1 Führung des Sozialdienstes

Die *Falldifferenzierung* wird von Leitungspersonen als bedeutender Faktor erachtet, um nachhaltige Ablösungen zu ermöglichen. Die qualitative Teilstudie ergab, dass in fünf von sechs Sozialdiensten mit Fallsteuerung gearbeitet wird.⁵ Sozialarbeitenden bereitet dies teilweise Mühe, weil sie Sozialhilfebeziehende gleichbehandeln und individuell auf Problemlagen eingehen möchten, ressourcenbedingt aber eine Differenzierung nach Klientengruppen notwendig ist. Insbesondere jungen Erwachsenen und Sozialhilfebeziehenden mit grösserem Potential für Ablösung werden mehr Ressourcen im Sinne von Beratung zugesprochen.

⁴ «Ziele» (qualitative Teilstudie) und «Ziel-/Handlungsplanung» (quantitative Teilstudie) werden als ein Einflussfaktor gezählt.

⁵ «Fallsteuerung ist eine spezifisch auf die Organisation zugeschnittene Managementfunktion. Mit der Fallsteuerung werden die personellen Ressourcen für die Fallarbeit den Zielen, Aufgaben und der Organisation des Sozialdienstes entsprechend aufgeteilt» (Seiler, 2012, S. 112)

Die *Mitarbeitenden-Förderung* ist eines der Themen, das besonders häufig von Sozialleitenden, Sozialarbeitenden sowie Sozialhilfebeziehenden angesprochen wurde. Die Leitungspersonen und Sozialarbeitenden berichteten, dass ein guter Sozialdienst seine Mitarbeitenden hinsichtlich Qualifikation, Arbeitsautonomie, fachlicher Mitwirkung und Ressourcenausstattung fördere. In der Praxis zeigen sich jedoch Unterschiede. So wird in manchen Sozialdiensten das Thema der Weiterbildung mit der „Holschuld“ in Verbindung gebracht oder die Sozialarbeitenden begegnen grosse Hürden, um Weiterbildungen zu absolvieren. In anderen Sozialdiensten wird hingegen die Qualifikation aktiv gefördert. Die Arbeitsautonomie wird von allen Sozialarbeitenden sowie Sozialdienst-Leitenden als ausreichend und sehr positiv wahrgenommen. Geht diese mit klaren Vorgaben, funktionierenden Strukturen und Abläufen sowie der nötigen Unterstützung durch Vorgesetzte einher, trägt sie massgeblich zur Mitarbeitenden-Zufriedenheit bei. Auch die fachliche Mitwirkung fördert die Motivation der Sozialarbeitenden, wenn diese auf ihre Situation angepasst wird und nicht übermässig Ressourcen beansprucht. Unter der Ressourcenausstattung von Sozialarbeitenden wurden die zeitlichen Ressourcen (z.B. Fallbelastung), Entlohnung sowie Infrastruktur (z.B. Büroräumlichkeiten) angesprochen. Dabei fällt auf, dass die Mitarbeitenden ihre Ressourcenlage als eher knapp einschätzen. Dies wird jedoch nicht primär negativ, sondern eher als Tatsache gewertet.

2.3.2 Fallaufnahme im Kernprozess

Die *Anspruchsprüfung* stellt im Aufnahmeverfahren (Intake) gemäss der qualitativen Teilstudie eine grosse Herausforderung für alle Akteursgruppen dar. Ein kritischer Punkt ist die Erfüllung der Vorgaben im Sinne der Dokumentation für die Überprüfung des Anspruchs auf Sozialhilfe. Weil das Zusammentragen der Dokumente Schwierigkeiten bereitet, kann die Anspruchsprüfung bis zu 14 Wochen dauern. Um die Wartefrist zu verkürzen, wird präventive Beratung angeboten, werden Fälle bereits vor der vollständigen Dokumentation aufgenommen und werden Prozesse im Intake klar strukturiert.

Die *Analyse* durch Fachpersonen wurde in der quantitativen Teilstudie untersucht. Es zeigte sich, dass Sozialhilfebeziehende bei denen im Sozialhilfeprozess eine umfassende Abklärung der persönlichen sowie wirtschaftlichen Verhältnisse stattgefunden hatte, eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit aufwiesen, nachhaltig von der Sozialhilfe in vorrangige Leistungen abgelöst zu werden ($p < .05$; OR = 4.4 bei mittlerer Ausprägung / OR = 6.9 bei hoher Ausprägung).⁶

2.3.3 Fallbearbeitung im Kernprozess

Die *Ziel- und Handlungsplanung* wurden sowohl in der qualitativen als auch in der quantitativen Teilstudie untersucht. Ein wesentlicher Teil der Gespräche aller Akteursgruppen drehte sich um das

⁶ Odds Ratio [OR, dt. Chancenverhältnis] ist ein statistischer Kennwert (z. B. 4.4) und bedeutet hier Folgendes: Die Chance, dass eine Person aus der Sozialhilfe nachhaltig in eine vorrangige Sozialleistung abgelöst wird, ist rund viermal so hoch, wenn eine Analyse mittlerer Ausprägung vorliegt, als wenn gar keine Analyse oder eine Analyse tiefer Ausprägung durch Fachpersonen stattfindet.

Arbeitsinstrument Zielvereinbarungen. Die einen wenden das Instrument systematisch an, andere kritisieren, es sei zu wenig flexibel und prozessorientiert. Es wurden eine Vielzahl von Alternativen und Weiterentwicklungen genannt. Die Ergebnisse der quantitativen Auswertung zeigten, dass in annähernd der Hälfte aller untersuchten Dossiers kein Eintrag zu Ziel- und Handlungsplanung in den Fallakten vorhanden war. Bei Fällen mit einer mittleren Ausprägung der Ziel- und Handlungsplanung war die relative Wahrscheinlichkeit einer nachhaltigen Ablösung von Sozialhilfebeziehenden in die Selbstsorge signifikant erhöht ($p < .05$; OR = 2.8).

Zur *beruflichen Integration* äusserten sich ebenfalls alle Akteursgruppen der qualitativen Teilstudie. Man diskutierte Massnahmen zur Integration wie die Förderung der Selbstverantwortung von Sozialhilfebeziehenden ebenso wie die Verantwortung von Arbeitgebenden, Personen mit eingeschränkten Fähigkeiten einzustellen. Aus- und Weiterbildung ebenso wie Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe (BIAS) wurden als Mittel zur nachhaltigen Ablösung diskutiert, letztere allerdings kontrovers. Manche Sozialdienste weisen alle arbeitsfähige Hilfebeziehende systematisch Programmen zu, weil sie sich davon Stabilisierung im Alltag, Stärkung der Kooperationsbereitschaft und Gegenleistung versprechen. Andere Dienste weisen Personen mit guten Chancen auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt bewusst nicht zu, um deren Integrationschancen aufrecht zu halten. Ergänzungen zu BIAS wie Praktikumsstellen oder Einarbeitungszuschüsse in der Wirtschaft waren ebenfalls Thema. Die qualitative Teilstudie zeigte, dass der Besuch von einer Arbeitsintegrationsmassnahme keinen signifikanten Einfluss auf eine nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe aufwies.

Die *Kommunikation mit vorrangigen Stellen* war Teil der quantitativen Teilstudie, und es zeigte sich, dass bei Kommunikation mit vorrangigen Stellen (bspw. Arbeitslosen- oder Invalidenversicherung) die relative Wahrscheinlichkeit einer nachhaltigen Ablösung von Sozialhilfebeziehenden in vorrangige Sozialleistungen signifikant steigt ($p < .05$, OR = 3.4).

2.3.4 Fallabschluss im Kernprozess

Die *Gestaltung des Abschlussprozesses* wurde qualitativ und quantitativ untersucht. Der Abschlussprozess wurde generell weniger gewichtet als die Fallaufnahme. Abschlüsse geschehen oft abrupt, alle würden sich aber einen sorgfältig begleiteten, graduellen Übergang in die Selbständigkeit wünschen. Der Fallabschluss sollte früh im Kernprozess Sozialhilfe beginnen, mindestens ein Abschlussgespräch, aber auch Nachbetreuung beinhalten. In der quantitativen Teilstudie konnte deskriptiv festgestellt werden, dass nur in einem Fünftel der Fälle Abschlussgespräche registriert wurden.

2.3.5 Klientenarbeit

Die *Beziehungsgestaltung* zwischen Sozialarbeitenden und Sozialhilfebeziehenden, Teil der qualitativen Teilstudie, wurde von einigen als Schlüsselfaktor für nachhaltige Ablösung bezeichnet. Eine gute Beziehung sei vertrauensvoll, wertschätzend und motivierend und müsse von beiden Parteien gestaltet werden. Zur Beziehungsgestaltung gehöre Transparenz, die Gestaltung eines angstfreien Raumes und beidseitige Verbindlichkeit. Die Arbeit mit Druck und Weisungen wurde teilweise als belastend erlebt. Im Zwangskontext der Sozialhilfe sind die Rahmenbedingungen für Beziehungsgestaltung zwar eng gesteckt, trotzdem gibt es Freiräume.

Die *Kommunikation mit Klientinnen und Klienten* wurde in der qualitativen Teilstudie untersucht. Sie stellt einen wesentlichen Aspekt einer gelungenen Beziehungsgestaltung dar. Die Kommunikation wird von den Akteursgruppen als eine spezifische Kompetenz der Sozialarbeitenden herausgestrichen. Dazu gehören unter anderem der Umgang mit Fremdsprachen oder Fachsprachlichkeit, aber auch der Einsatz unterschiedlicher Kommunikationsmittel (Telefon, E-Mail, SMS). Bezüglich der Ergebnisse aus der quantitativen Teilstudie hat die Häufigkeit der Klientenkontakte alleine jedoch keinen signifikanten Einfluss auf eine nachhaltige Ablösung.

2.3.6 Zwischenfazit

Die empirischen Ergebnisse werden im zweiten Teil des Forschungs- und Entwicklungsprojekts genutzt, um die organisatorischen Kernprozesse der beteiligten Sozialdienste weiterzuentwickeln, mit dem Ziel, nachhaltige Ablösungen von der Sozialhilfe zu ermöglichen. Die Organisationen entscheiden selbst, welche Erkenntnisse für sie in ihrer aktuellen Situation von Relevanz sind und erhalten in Form von begleiteten Workshops Unterstützung durch das Projektteam. Zum Zeitpunkt des Verfassens des Artikels ist die Entwicklungsphase des Projekts am Laufen.

Für die Führungspersonen stellen sich dabei besondere Aufgaben, die sowohl mit dem Projekt als auch mit dem aktuellen Entwicklungsstand des jeweiligen Sozialdienstes zu tun haben. Im Folgenden werden die Führungsaufgaben von vier der sechs beteiligten Sozialdienstleitenden anhand des Modells «Aktivitätsfelder der Führung» nach Baitsch (2017) näher beschrieben.

3 Folgen für die Führung

3.1 Theoretisches Modell - Aktivitätsfelder der Führung

Für die Bearbeitung der Fragen zu den Herausforderungen für die Führungskräfte, die sich aus dem Forschungs- und Entwicklungsprojekt ergeben, stützen sich die Autoren auf das nachfolgend dargestellte Führungsmodell von Baitsch (2017).

Abbildung 2:
Aktivitätsfelder der Führung

	Perspektive Unternehmen und Leistung	Perspektive Unternehmen und Personal
Perspektive extern	Leistung und Wirkung sichern <ul style="list-style-type: none"> • Effektive Strukturen einrichten • Schwerpunkte setzen • Kundenbedürfnisse erfüllen • Effekte beobachten • Wirkung überprüfen • Innovation einleiten Outcome: Effektivität	Visionen vermitteln <ul style="list-style-type: none"> • vorausdenken • Möglichkeiten finden • Spielräume definieren • Visionen mitteilen • begeistern und vorangehen • Zukunft gestalten Outcome: Sinnstiftung
Perspektive intern	Leitung übernehmen (Management im engeren Sinne) <ul style="list-style-type: none"> • Ziele vereinbaren • Ressourcen planen und verteilen • Prozesse gestalten • Probleme bearbeiten • Zielerreichung überprüfen • Optimierung einleiten Outcome: Effizienz	Arbeitsbeziehungen gestalten <ul style="list-style-type: none"> • Rollen und Erwartungen klären • Potentiale erkennen und fördern • Coaching der Mitarbeitenden • Team entwickeln • Konflikte bearbeiten • interne Beziehungen pflegen Outcome: Arbeitsfähigkeit

Quelle: Baitsch (2017)

In einem klassischen Managementverständnis werden die Aufgaben der Leitung auf der Sachebene betont, zusätzlich kommen die personenbezogenen Aufgaben dazu. So schreiben Ulrich und Fluri (1995, S. 13): «Management ist die Leitung soziotechnischer Systeme in personen- und sachbezogener Hinsicht mit Hilfe von professionellen Methoden. In der sachbezogenen Dimension des Managements geht es

um die Bewältigung der Aufgaben, die sich aus den obersten Zielen des Systems ableiten, in der personenbezogenen Dimension um den richtigen Umgang mit allen Menschen, auf deren Kooperation das Management zur Aufgabenerfüllung angewiesen ist.» Die Verschärfung der äusseren Einflüsse und die zunehmende Komplexität der Rahmenbedingungen haben dazu geführt, dass auch im Kontext Führung von Nonprofit- bzw. von Sozialen Organisationen die Bewältigung von Wandel und damit auch Leadership-Vorstellungen zunehmend diskutiert werden. Leadership betont die menschlich-emotionale Dimension von Führung und die Ausrichtung auf Veränderung und Zukunftsgestaltung. So beschreibt Fröse Integrität und Authentizität von Führungskräften als bedeutsame Aspekte von Leadership. «Es geht um das Inspirieren, Motivieren und Überzeugen von Menschen» (Fröse, 2012, S. 219ff.). Diese Entwicklung zeigt sich auch im gewählten Analysemodell von Baitsch.

Christoph Baitsch entwickelte das Theoriemodell «Aktivitätsfelder der Führung» in seiner leitenden Tätigkeit an einer deutschen Hochschule und später als Organisationsberater in den Bereichen Bildung und öffentliche Verwaltung. Es vereinigt die verschiedenen Führungsansätze: denjenigen des betriebswirtschaftlich ausgerichteten Managements (benannt im Modell als «Perspektive Unternehmung und Leistung») und denjenigen der auf Menschen und Wandel ausgerichteten Führung bzw. Leadership (benannt als «Perspektive Unternehmen und Personal»). Es beinhaltet zudem sowohl die organisationsbezogene interne als auch die auf das Umfeld und dessen Anspruchsgruppen ausgerichtete externe Perspektive. Im Kontext der Sozialen Arbeit und der Sozialdienste werden teilweise andere Begrifflichkeiten verwendet (z. B. Organisation statt Unternehmen, Klient statt Kunde) und es wird auch kaum von Visionen gesprochen, eher von Strategien oder strategischen Spielräumen. Das Modell erscheint zusätzlich von Interesse, weil es mit Blick auf die laterale Führung von Experten und Expertinnen entwickelt worden ist (Baitsch, 2016; vgl. auch Kühl, 2017). Laterale Führung in engerem Sinn meint die Führung von Organisationsmitgliedern, die nicht direkt unterstellt sind. In den Sozialdiensten geht es um Führung von professionellen Sozialarbeitenden, die in einem erweiterten Sinn nur lateral geführt werden können, weil sie weitgehend selbständig als Expertinnen und Experten tätig sind. Das Modell vereinfacht die Komplexität von Führung auf vier Aktivitätsfelder (vgl. Abbildung 2) und hat sich für die weitere Diskussion der Führungsherausforderungen als hilfreich erwiesen.

3.2 Führungsaufgaben der Sozialdienste

Im Folgenden werden die vier Aktivitätsfelder der Führung beschrieben und anhand der Situation der Sozialdienste im Rahmen der Entwicklungsphase des Projekts diskutiert. Die Studienergebnisse wurden den Sozialdiensten präsentiert und mit ihnen eingehend diskutiert. Im Studiendesign ist vorgesehen, dass die Dienste eine Erkenntnis aus der Studie aufgreifen und in ihrer Organisation in geeigneter Form als Schritt in ihrer weiteren Organisationsentwicklung umsetzen.

3.2.1 Effektivität

Effektivität bedeutet, mit den organisatorischen Leistungen (bspw. wirtschaftliche und persönliche Hilfe) die angestrebten Wirkungen (bspw. Nachhaltige Ablösungen) zu erzielen (die richtigen Dinge tun).

Die Ausgangslage für den städtischen Sozialdienst A mit 3500 Fällen und 4000 Vollzeitäquivalenten Sozialarbeit haben wir oben wie folgt skizziert: Er befindet sich nach politischem Umbruch und seit dem Leitungswechsel vor ein paar Jahren in einer Phase der Reorganisation. Neben diesen strukturellen Fragen war und ist es eine grosse Herausforderung, den Alltagsbetrieb zu gewährleisten.

Die Leitung des Sozialdienstes hat sich nach der Diskussion der Forschungsergebnisse dafür entschieden, sich mit der methodischen Frage der Ziel- und Handlungsplanung mit den Klienten und Klientinnen auseinanderzusetzen. In einem partizipativen Prozess werden die konzeptuellen Vorstellungen der Leitung von den Mitarbeitenden beurteilt und anschliessend diskutiert, weiterentwickelt und verfeinert. Ziel ist es, die Sozialberatung professioneller zu gestalten und fortlaufend zu evaluieren. Die Bedürfnisse und Ziele der Klientinnen und Klienten sollen systematischer erfasst und im professionellen Handeln umgesetzt werden. Dabei sollen auch Effekte und erzielte Ergebnisse vermehrt beobachtet und ausgewertet werden.

Die Führungsverantwortlichen des Sozialdienstes A sehen sich im *Aktivitätsfeld Leistung und Wirkung sichern* im Modell Baitsch herausgefordert. Nachdem sie sich längeren Zeit mit Fragen der Effizienz und der Strukturen befasst haben (Aktivitätsfeld Leitung übernehmen), geht es nun primär darum, die Effektivität und die Professionalität ihrer Organisation zu erhöhen.

3.2.2 Sinnstiftung

Sinnstiftung im Kontext von Führungsaufgaben zu erzielen bedeutet, die Möglichkeiten zur Zukunftsgestaltung in der Organisation (strategische Spielräume) zu erkennen, gegenüber aussen und innen zu vertreten und entsprechend zu nutzen.

Zur Ausgangslage im Sozialdienst B: Der periurban geprägte Sozialdienst mit 450 Fällen und 7 Vollzeitstellen Sozialarbeit hat nach einem einschneidenden Konzeptwechsel eine neue Leitung erhalten. Dieser ist es gelungen, in den letzten Jahren ein neues Qualitätsverständnis zu entwickeln. Der Sozialdienst versteht sich als lernende Organisation und setzt neue fachliche Konzepte wie dasjenige der Sozialraumorientierung um.

Die Leitung des Sozialdienstes B möchte nach Diskussion der Studienergebnisse mit den Mitarbeitenden ein Ziel im Bereich des professionellen Handelns anstreben. Die Mitarbeitenden verweigern jedoch zurzeit eine weitere Entwicklungsaufgabe, sie seien mit noch laufenden Projekten

ausgelastet, sie fordern eine Ruhephase. Die Leitung ist bereit, auf diese Überforderungssituation der Mitarbeitenden Rücksicht zu nehmen.

Die Führung wird in nächster Zeit herausgefordert sein, ihre Vorstellungen über die Weiterentwicklung der Organisation zu behalten, Spielräume zu erkennen, diese den Mitarbeitenden klug zu kommunizieren und sie für weitere Schritte der Zukunftsgestaltung nach der Ruhepause zu begeistern. Die Leitungsperson B ist gefordert im *Aktivitätsfeld Visionen vermitteln* und Möglichkeiten finden.

3.2.3 Effizienz

Effizienz bedeutet, die organisatorischen Leistungen (bspw. Wirtschaftliche und persönliche Hilfe) mit optimalem Mitteleinsatz (bspw. Geld, Personal) zu erbringen (die Dinge richtig tun).

In der Ausgangslage beschreibt sich der Sozialdienst C mit 400 Fällen und 5 Vollzeitstellen als Organisation mit einer städtisch geprägten Kerngemeinde in einem ländlichen Umfeld. Er bewegt sich zwischen den Polen «soziale Kontrolle» und «Anonymität». Die Gestaltungsräume für die neue Leitung haben abgenommen, weil der Druck seitens der politischen Behörde zugenommen hat. Im Zentrum stehen Fragen der Prozessgestaltung.

Nicht ganz überraschend hat sich die Leitung C nach der Diskussion der Studienergebnisse dazu entschieden, den Ressourceneinsatz zu optimieren und eine Fallsteuerung und -differenzierung für die Organisation zu entwickeln und umsetzen (vgl. dazu unter 2.3.1).

Steuerungseingriffe können Ängste und Widerstände auslösen, die Leitung wird gefordert sein, Verbesserungen bei eingeschränkten Spielräumen zu suchen und Entscheidungen zu treffen. Sie muss dabei sowohl technische wie auch soziale Aspekte berücksichtigen. Die Leitungsperson C wird primär im *Aktivitätsfeld Leitung übernehmen* herausgefordert sein. Mit der Steigerung der Effizienz sollen aber die Voraussetzungen geschaffen werden für mehr Effektivität. Fallsteuerung soll Ressourcen problemadäquater zuweisen helfen und damit gezielteres und professionelleres Handeln ermöglichen, was dann wiederum dem Aktivitätsfeld Leistung und Wirkung sichern im Modell entspricht.

3.2.4 Arbeitsfähigkeit

Arbeitsfähigkeit in diesem Führungsmodell bedeutet, die Ressourcen der Mitarbeitenden zu erkennen und zu fördern, eine konstruktive Zusammenarbeit und ein förderliches Betriebsklima zu gestalten und zu erzielen.

Wie in der Ausgangslage geschildert ist der Sozialdienst D mit 400 Fällen und 4 Vollzeitstellen Sozialarbeit in einer ländlichen Region mit wenig Verständnis der Bevölkerung für die Sozialhilfe tätig.

Die neue Leitung hat viel in einheitliche Prozesse und Regelungen investiert. Es ist ihr gelungen, in ihren ersten Jahren das Vertrauen der Gemeindebehörden zu erarbeiten.

Bei der Besprechung der Studienergebnisse mit Leitung und Sozialdienstteam haben die Forschenden beobachtet, dass einzelne Missverständnisse zwischen Leitung und Mitarbeitenden aufgetreten sind. Die Arbeitsatmosphäre schien wiederholt etwas angespannt zu sein.

Das Forschungsteam fragt sich, ob in der nächsten Entwicklungsphase das Augenmerk der Führung nicht verstärkt auf die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen im Sozialdienst zu richten sei. Zu denken wäre bspw. an Teamentwicklungsmassnahmen oder gemeinschaftsfördernde Anlässe. Ausgehend von dieser These ist die Leitung D im *Aktivitätsfeld Arbeitsfähigkeit* gefordert.

3.3 Fazit

Im Forschungs- und Entwicklungsprojekt «Nachhaltige Ablösungen in der Sozialhilfe» sind im ersten Teil Einflussfaktoren für eine nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe empirisch untersucht worden. Im zweiten Entwicklungsteil werden die Erkenntnisse in die Praxis der Sozialdienste umgesetzt. Mit der Diskussion der Ergebnisse aus dem ersten Teil mit den Sozialdiensten und mit der Definition der ersten Entwicklungsschritte kann aufgezeigt werden, dass Leitungsverantwortliche in ganz unterschiedlichen Führungsbereichen gefordert sind: Sie müssen in der Lage sein, sowohl die externe wie die interne Perspektive einzunehmen. In Abhängigkeit vom Entwicklungsstand der Organisation und von den konkreten Herausforderungen, die sich aus Umfeld und Rahmenbedingungen ergeben, müssen sie betriebswirtschaftliche und fachliche Aspekte wie solche der Leadership und der Arbeitsfähigkeit und des Personals beachten. Professionelle Führungskräfte müssen in allen vier Aktivitätsfeldern gemäss Baitsch (2017) handlungsfähig sein. Die Balance zwischen den Aktivitätsfeldern muss dabei im Auge behalten werden. Die Professionalität von Führung zeigt sich auch darin, die Einflussfaktoren aus der Studie je nach Entwicklungsstand der Organisation situationsspezifisch zu gestalten.

4 Quellenverzeichnis

- Backhaus, K., Erichson, B., Plinke, W. & Weiber, R. (2016). *Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung* (14. Aufl.). Berlin: Springer.
- Baitsch, C. (2016). Führung an Hochschulen hat es schwer – Laterale Führung bekommt eine Chance. In G. Thomann & F. Zellweger (Hrsg.), *Lateral führen: Aus der Mitte der Hochschule Komplexität bewältigen* (S. 53-61).
- Baitsch, C. (2017). Aktivitätsfelder der Führung. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Buhr, P. (2002). *Ausstieg wohin? Erwerbssituation und finanzielle Lage nach dem Ende des Sozialhilfebezugs*. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Bundesamt für Statistik. (2014). *Sozialhilfestatistik. Indikatorentabellen auf Ebene Sozialdienst zur Sozialhilfestatistik 2013 Kanton Bern*. Neuchâtel: BFS.
- Bundesamt für Statistik. (2017). *Die Raumgliederungen der Schweiz 2017*. Neuchâtel: BFS.
- Fröse, M., W. (2012). Leadership-Diskurse. In A. Wöhrle (Hrsg.), *Auf der Suche nach Sozialmanagementkonzepten und Managementkonzepten für und in der Sozialwirtschaft* (Bd. 2, S. 205-230). Regensburg: Walhalla.
- Haller, D., Jäggi, F. & Beiser, C. (2014). Wirkungen der Sozialhilfe. Unterstützungsprozesse und ihre Effekte. *Impuls*, 11(1), 14-19.
- Kühl, S. (2017). *Laterales Führen. Eine kurze organisationstheoretisch informierte Handreichung*. Wiesbaden: Springer.
- Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken* (12. Aufl.). Weinheim: Beltz.
- Michel, C., Iseli, D., Steger, S., Zürcher, P., Grieb, M. & Eiler, K. (im Erscheinen). *Nachhaltige Ablösungen in der Sozialhilfe: wirkungsorientierte Prozessgestaltung in Sozialdiensten*. Bern: BFH, Soziale Arbeit.
- Müller de Menezes, R. (2012). *Soziale Arbeit in der Sozialhilfe: Eine qualitative Analyse von Fallbearbeitungen*. Wiesbaden: VS.
- Rüegg-Stürm, J. & Grand, S. (2017). *Das St. Galler Management-Modell* (3. Aufl.). Bern: Haupt.
- Salzgeber, R., Fritschi, T. & Graf, T. (2010). *Zeitliche Verläufe in der Sozialhilfe*. Bern: BFH, Soziale Arbeit.
- Seiler, M. (2012). Leitfaden "Fallsteuerung in der Sozialhilfe". In S. Rimmele & N. Nöpfli (Hrsg.), *Sozialdienste managen. Leitfäden für kleine und mittelgrosse Sozialdienste* (Bd. 1, S. 111-129). Luzern: Interact.
- Ulrich, P. & Fluri, E. (1995). *Management. Eine konzentrierte Einführung* (7). Bern: Haupt.

Autorenangaben:

Iseli, Daniel, dipl. Sozialarbeiter und Supervisor, Nachdiplomstudium Unternehmensentwicklung, mehrjährige Praxis in Sozialer Arbeit und Führung; Professor an der Berner Fachhochschule, Departement Soziale Arbeit, seit 1992. Schwerpunkte: Organisation und Steuerung von sozialen Diensten, Organisationsentwicklung und Fusion, Sozialhilfe, Schulsozialarbeit; Bern

E-Mail: daniel.iseli@bfh.ch

Steger, Simon, dipl. Sozialarbeiter MSc, laufendes Doktoratsstudium an der Universität Zürich; mehrjährige Praxis in Sozialer Arbeit; wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Berner Fachhochschule, Departement Soziale Arbeit, seit 2012. Schwerpunkte: Organisation und Steuerung von sozialen Diensten, Wirkungen sozialarbeiterischer Interventionen, Methodisches Handeln und Beratung; Bern

E-Mail: simon.steger@bfh.ch

Zusammenfassung

Im Forschungs- und Entwicklungsprojekt «Nachhaltige Ablösungen in der Sozialhilfe» sind Einflussfaktoren für eine nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe empirisch untersucht worden, die Erkenntnisse werden anschliessend in die Praxis der beteiligten Sozialdienste umgesetzt. Die Leitungsverantwortlichen sind dabei in ganz unterschiedlichen Aktivitätsfeldern der Führung gefordert, in Abhängigkeit von externen und internen Faktoren. Die Professionalität von Führung zeigt sich darin, die Einflussfaktoren aus der Studie je nach Entwicklungsstand der Organisation situationsspezifisch zu gestalten.

Keywords

Sozialdienste, Sozialhilfe, Nachhaltige Ablösung, professionelle Führung, Aktivitätsfelder, Effizienz, Effektivität, Sinnstiftung, Arbeitsfähigkeit, Management